

Las llamadas «economías externas» y los Planes provinciales de obras y servicios

por

MANUEL PALLARÉS MORENO.

Técnico de la Administración Civil del Estado en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (Granada)

SUMARIO: I. *El capital de utilidad pública y las economías externas.*—II. *Los Planes provinciales de obras y servicios y la creación de economías externas.*—III. *Conclusiones.*

I. EL CAPITAL DE UTILIDAD PÚBLICA Y LAS ECONOMÍAS EXTERNAS.

De acuerdo con la afirmación de A. LEWIS, en su obra *Teoría del desarrollo económico* («Así como los países pobres necesitan ahorrar más que los países ricos y no pueden ahorrar tanto, así también los países pobres necesitan más de una actividad gubernamental—servicios públicos—mejor y más amplia que las Naciones ricas, pero suelen tener menos y peor»), para promover el desarrollo económico es evidente la necesidad de procurar los servicios públicos adecuados.

Es evidente que los servicios públicos han de financiarse a través del gasto público, si bien no es éste el único destino del gasto público, ya que la inversión pública puede dirigirse tanto a capital de utilidad pública como a capital directamente productivo.

En términos generales, y aparte de las distintas opiniones que sobre la materia existen, parece preferible que la inversión en capital de utilidad pública sea realizada principalmente por el sector público—la Administración pública, el Estado, en gene-

ral—y que la inversión en capital directamente productivo sea la preferida para el sector privado. No obstante, pueden aparecer situaciones—insuficiencia de la iniciativa privada, lucha contra la depresión, situaciones monopolísticas, etc.—que aconsejen que, en estas circunstancias, la inversión pública vaya dirigida a capital directamente productivo. Estamos entonces ante las llamadas empresas públicas, por la doctrina, o las empresas nacionales, según la terminología utilizada por el legislador en la Ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958.

La información estadística acerca del gasto público no permite elaborar una ordenación sistemática del mismo que nos pueda hacer distinguir las inversiones en capital de utilidad pública y en capital directamente productivo; sin embargo, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la mayor parte del gasto público se destina a inversión en capital de utilidad pública.

¿En qué consiste el capital de utilidad pública? Son activos productivos que son requisito previo para la utilización de los demás. Una característica esencial de estos activos es que son difícilmente sustituibles por importaciones, por lo que el capital de utilidad pública se lo debe procurar el país, en cuestión, por sí mismo.

MARSHALL aporta al campo de las teorías del desarrollo su doctrina de las «economías externas» como consecuencia de la producción en gran escala. Estas «economías de la producción en gran escala» las divide MARSHALL en:

a) Economías internas (a la empresa), que proceden de los mejores métodos técnicos, de organización y de control que pueden introducir las empresas al ampliar su escala de producción, y que se traduce en una tendencia decreciente de los costes medios unitarios a medida que aumenta el volumen de producción. En este sentido se incluyen las economías en la utilización de terrenos y edificios, en los materiales y economías de mano de obra por especialización y división del trabajo, entre otras.

b) Economías externas, que proceden de crecimientos o desarrollos exteriores a la empresa y que se traducen en una ten-

dencia decreciente de los costos unitarios y marginales. Estas economías externas las clasifica MARSHALL de la siguiente forma:

a') Economías internas a la industria y externas a la empresa, son las derivadas de una mayor especialización entre las empresas, o derivadas de que, al crecer el sector industrial correspondiente las empresas encuentran un mayor mercado y pueden desarrollar más sus economías internas.

b') Economías externas interindustriales (externas a la empresa y a la industria), por la creación de una mayor demanda del mercado que sea consecuencia del desarrollo de otras industrias, o derivadas de un abaratamiento de los «impuestos» consecuentes del desarrollo de otros sectores industriales.

c') Economías externas de «clima» o «atmósfera», de ambiente general, proporcionadas precisamente por la inversión en capital de utilidad pública. Las empresas se benefician como consecuencia de un clima de desarrollo.

De aquí la importancia y consiguientes ventajas de la inversión en capital de utilidad pública:

— Crea importantes economías externas, que permite a las empresas abaratar los costes.

— Aumenta la capacidad competitiva frente al exterior.

— Alienta la inversión de capital privado directamente productivo, porque tal capital privado cuenta con esa base, con esa plataforma que ofrece la inversión en capital de utilidad pública.

II. LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS Y LA CREACIÓN DE ECONOMÍAS EXTERNAS.

Los Planes provinciales de obras y servicios surgieron con la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 para el bienio 1958-1959. Posteriormente, por Decreto de 13 de febrero de 1958 se regula la tramitación de los citados Planes de obras y servicios de carácter predominantemente local o provincial.

Estos Planes surgieron sin ánimo de ser planes regionales de desarrollo, entre otras cosas, porque aún no se había pensado en el desarrollo económico español planificado y, además, porque afectan indiscriminadamente a todas las Provincias, sean éstas o

no susceptibles de desarrollo, es decir, incluso a las atrasadas o pobres, sin recursos, en las que hasta cierto punto no hay posibilidad de explotar nada.

No obstante, y ante la permanencia a través de los años de los citados Planes, cabe preguntarse si no sería conveniente, dado el momento en que nos encontramos, en plena realización de un Plan de Desarrollo aprovechar, en lo posible, esos Planes provinciales de obras y servicios, en crear esas «economías externas» de ambiente de que habla MARSHALL, y que indiscutiblemente serán la base para que capital privado directamente productivo se asiente en esas zonas.

Los Planes provinciales de obras y servicios puede decirse que se ha institucionalizado a través de nueve Planes consecutivos.

El artículo 16 de la citada Ley de Presupuestos dice que los créditos se emplearán «en la ejecución de obras y servicios de carácter eminentemente provincial o local».

El artículo 1.º, apartado 2, del Decreto de 13 de febrero de 1958 nos indica qué ha de entenderse por obras y servicios de «carácter eminentemente provincial o local», que son los comprendidos en los artículos 101, 128, 143 y 287 de la Ley de Régimen local, texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955.

En el apartado 3 del mismo artículo se concretan especialmente las obras que se incluirán en los Planes provinciales, estableciéndose una enumeración en la que, parece, se contiene un orden de preferencia.

Indiscutiblemente todas esas obras a que alude el artículo 1.º, 3, del citado Decreto pueden crear esas economías externas de ambiente necesarias para un desarrollo económico.

En relación con esa enumeración, y aunque sea—como creemos—puramente enunciativa tenemos que hacer las siguientes observaciones:

a) La enumeración no es simple, sino que parece indicar una preferencia: «especialmente».

b) Esta preferencia no se ha respetado posteriormente, pues en las normas económicas para el Plan 1965, publicadas por el Servicio Central de Planes Provinciales de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno en octubre de 1964, al

establecer los criterios para obtener la prelación, concretamente en el criterio 5, se establece el siguiente orden de prelación que no se corresponde con la del artículo 1.º, 3, del Decreto de 13 de febrero de 1958:

Artículo 1.º 3.-D. 13-2-58	Criterio 5.º Normas económicas
Abastecimiento de aguas y saneamientos. Electrificación. Comunicaciones. Pequeños regadíos. Centros sanitarios. Centros culturales. Centros religiosos. Centros de Asistencia social. Mercados.	Abastecimiento de aguas. Redes de distribución y alcantarillado. Caminos. Centros sanitarios. Centros asistenciales. Electrificaciones. Teléfonos. Urbanización y pavimentación. Cementerios. Mataderos, mercados y ferias. Otras obras de interés local. Colonizaciones y regadíos.

A lo largo de los siete Planes primeros—1958 a 1964—puede decirse que las normas económicas y financieras, así como las Instrucciones generales para la presentación de propuestas se han mantenido casi inalterables. A partir de 1963 no aparecen expresamente los centros religiosos en el cuadro de criterios y valoraciones para establecer el índice de prelación, con lo que estas obras tendrían una valoración de 11 frente a la mejor de 9 que antes tenían.

En 1964 y 1965 se valora el factor turístico. Pero las novedades fundamentales se presentan en las Instrucciones generales para la presentación de propuestas.

En la documentación del tomo I (Memoria del Plan propuesto) el antiguo apartado 1.2. «Situación y perspectivas económicas provinciales» es sustituido por el 1.2. nuevo, «Estado de necesidades de la Provincia en 1965».

Se determina que «Las Provincias remitirán a esta Secretaría General Técnica un documento en el que se haga constar las necesidades de los núcleos de población, con valoración de las inversiones precisas y establecimiento de las prioridades convenientes».

En el establecimiento de prioridades, que en resumen no es más que una selección de la inversión, se tendrá en cuenta:

1) La política nacional de inversiones en obras y servicios de las Administraciones locales, señaladas por el Plan de Desarrollo.

2) El cumplimiento de las obligaciones mínimas con arreglo a la Ley de Régimen local.

3) Las normas económicas de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

A) Los objetivos a cumplir por el Plan de Desarrollo en relación con las obras y servicios de las Corporaciones locales son de dos clases:

a) Sociales: dotando a estas Corporaciones de los servicios mínimos y de los propios de su competencia.

b) Económicos: creando las condiciones favorables—las economías externas de clima o ambiente de que habla MARSHALL— para hacer posible la instalación de industrias y el fomento del turismo.

En el ámbito provincial quedan como obras destacadas las de caminos y carreteras, protección y fomento de la producción forestal, teléfonos y servicios contra incendios.

En el ámbito municipal, abastecimiento de aguas, alcantariado y servicios complementarios, urbanización y pavimentación, alumbrado público, escuelas y centros sanitarios más el «cajón de sastre» «obras y servicios diversos».

B) El cumplimiento de las obligaciones mínimas con arreglo a la Ley de Régimen local.

Entre estas obligaciones mínimas, que se refieren tanto a las del Municipio como a las de la Provincia, cabe también dar una preferencia en favor de las obras y servicios municipales, preferencia que puede deducirse del apartado 3 del artículo 1.º del Decreto de 13 de febrero de 1958, al establecer que «se incluirán especialmente en los Planes las obras que se refieran a abastecimientos de aguas y saneamiento, electrificación, comunicaciones, pequeños regadíos, centros sanitarios, culturales, religiosos, de asistencia social y mercados».

Como puede observarse, casi todas estas obras que el Decreto citado dice: «se incluirán especialmente», están comprendidas en

los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen local, donde se establecen las obligaciones municipales mínimas.

Como hemos visto, los objetivos señalados por el Plan de Desarrollo en relación con las obras y servicios de las Corporaciones locales son de dos clases: *sociales*—dotando a los Municipios y Provincias de los servicios mínimos—, y *económicos*—promoviendo el desarrollo regional, no directamente mediante la creación de industria, sino indirectamente, creando condiciones favorables (economías externas de clima o ambiente) para hacer posible la instalación de las mismas—.

Ahora bien, estos dos objetivos no son independientes, sino que hay muchos supuestos en los que al cumplirse uno se cumple el otro. ¿Qué duda cabe que el abastecimiento de aguas a una población cumple un objetivo social y al mismo tiempo es requisito imprescindible para que en dicho núcleo urbano se establezca, por ejemplo, una industria de refrescantes líquidos?

De aquí podemos sacar una primera conclusión: en los Planes provinciales de obras y servicios debe darse una preferencia destacada a aquellas obras y servicios que cumplan simultáneamente los dos objetivos señalados por el Plan de Desarrollo. Después vendrían las demás.

Esto plantea problemas de difícil solución por las siguientes causas:

1.^a La mayoría de los Municipios españoles no tienen cubiertas sus obligaciones mínimas.

2.^a Como consecuencia, en una Provincia determinada, casi todos los Municipios solicitan se incluyan obras y servicios en el Plan provincial.

3.^a Ante este cúmulo de peticiones, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que es la que hace la propuesta al Servicio Central de Planes Provinciales, se le plantea el problema de su selección frente a una limitación del crédito disponible.

A efectos de *objetivizar*—establecen las normas económicas— en todo lo posible dicha labor de selección entre las consideradas de mayor interés para la Provincia y hacer consistente el planteamiento con los fines perseguidos—que en el momento actual deben ser los señalados en el Plan de Desarrollo—se establecerá

un índice de prelación para cada obra, de acuerdo con los criterios y valoraciones que se indican en las «Normas económicas» para la elaboración de los Planes, dictadas por el Servicio Central de Planes Provinciales.

Aunque de los ocho criterios establecidos en las Normas económicas «para el Plan 1965, siete son objetivos, y solamente el de oportunidad (con una valoración de 1 a 6 frente a los otros siete—salvo turismo que es también de 1 a 6—que oscilan de 1 a 12), es subjetivo, tenemos que hacer algunas observaciones:

a) Se pretende objetivizar dentro de la subjetivación, ya que se establece en el punto 3.º de las Normas económicas para el Plan 1965: «a efectos de objetivizar en todo lo posible dicha labor de selección *entre las consideradas de mayor interés para la Provincia...*». ¿Cuáles son las consideradas de *mayor interés* para la Provincia?

En principio pueden apreciar este mayor interés dos autoridades: el Gobernador civil como primera autoridad provincial y Delegado del Gobierno en la Provincia, y el Presidente de la Diputación como órgano representativo de la Provincia, considerada ésta como administración territorial autárquica. Normalmente creo prevalecerá el interés apreciado por el Gobernador civil, que al propio tiempo es «siempre» Presidente de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

Sin detenernos en apreciar qué «interés» será más cualificado, si el apreciado por el Gobernador o por el Presidente de la Diputación, ya que los dos pueden ser plenamente aceptables, nos interesa examinar cómo se aprecia ese «interés».

Creemos que encontrándonos en pleno período de desarrollo ese interés debe apreciarse con criterios de desarrollo y no por simples presiones de las autoridades municipales sobre las provinciales.

Advertimos que los criterios de desarrollo no hay que examinarlos exclusivamente desde el punto de vista económico, sino también social; nuestro Plan de Desarrollo es económico y social.

O sea, a la hora de determinar las obras consideradas de mayor interés para la Provincia, el Gobernador civil debe de contar con elementos suficientes para poder apreciarlo; para esto sería

conveniente que tuviese a su disposición estudios de la Provincia desde el punto de vista de su desarrollo económico y social. Estos estudios podrían realizarlos personas especializadas en la materia (economistas, personas que conozcan los problemas de desarrollo a través de algún curso realizado, sociólogos, etc.).

La participación de estas personas está, por otra parte, prevista en el apartado 2 del artículo 4.º del Decreto de 13 de febrero de 1958, al establecer que integrarán el Pleno de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos: «...y, para un plan determinado, aquellas personas cuya colaboración se juzgue conveniente».

b) Los criterios y valoraciones que se indican en el cuadro adjunto a las Normas económicas para el Plan 1965 tienen el inconveniente de ser un molde demasiado rígido para medir las necesidades de todas las Provincias y Municipios españoles; así, por ejemplo, para un Municipio determinado puede ser vital, tanto desde el punto de vista social como económico, la electrificación y, en cambio, su importancia en orden a la prelación prevista en las Normas económicas sería inferior a un centro asistencial, etcétera.

III. CONCLUSIONES.

1.ª Los Planes provinciales de obras y servicios, gestionados por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, pueden utilizarse para establecer las bases de un desarrollo en los Municipios y Provincias españolas.

2.ª Los criterios de selección de tales obras y servicios deben hacerse más flexibles y no tan «normalizados».

3.ª Conveniencia de dar participación en el Pleno de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos a personas especializadas, en materia de desarrollo, para conseguir una mejor selección de obras y servicios de acuerdo con los objetivos perseguidos por el Plan de Desarrollo.